

кнуть техническую безграмотность бывшего офицера ГРУ. Из вышеприведенных рассуждений, каждый может делать свои выводы.

Примечания

- 1 Конев И.С. Сорок пятый. М., 1970. С.132.
- 2 Рокоссовский К.К. Солдатский долг. М., 1968. С.39.
- 3 Шмелев И.П. Танки БТ. Хоббикинг. М., 1993. С.8.
- 4 Помогайбло А. Псевдоисторик Суворов и загадки второй мировой войны. «Вече». М., 2002.
- 5 Жуков Г.К. Воспоминания и размышления. С.137, 107.
- 6 Помогайбло А. Псевдоисторик Суворов и загадки второй мировой войны. М., 2002.
- 7 Гудериан Г. Воспоминания солдата. Ростов-на-Дону.

*Иванов Е.Е.
(Голыятти)*

ИСТОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ИСТОРИОГРАФИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Историческое развитие общества, будь то в сфере политики, экономики, права, морали, становления и развития институтов гражданского общества, в конечном счете, ведет к преобразованию системы властных отношений, выступающих в свою очередь и как цель и как условие социальных изменений.

Особенно актуальным является сегодня исследование тех исторических и историографических проблем, которые имеют современное звучание. К их числу, бесспорно, относится история и историография местного самоуправления в России, интерес к которой резко усилился в силу объективно сложившихся исторических условий.

На исходе XX и в начале XXI вв. не завершен процесс реформирования государственного, правового и общественного устройства страны. Продолжают остро стоять вопросы о взаимоотношениях центра и субъектов РФ, о балансе властей.

История местного самоуправления в России представляет собой одну из наиболее сложных и слабо изученных тем. Вместе с тем, невозможно утверждать, что она не привлекала внимание исследователей – и о городском, и о земском самоуправлении до 1917 г. написано значительное количество работ. Только за сорок лет существования земства в России

(1864–1904 гг.) издано свыше ста монографий и 900 научных и публицистических статей. В их числе фундаментальные исследования кн. А.И.Васильчикова, историков И.И.Дитятина, А.А.Кизеветтера, Б.Б.Веселовского и М.М.Богословского, не утратившие научного значения до настоящего времени¹.

Необходимо отметить, что большая часть книг и статей, написанных в предреволюционные годы, носят в массе своей не столько научный, сколько публицистический, полемический характер. Эта тема, столь злободневная для России, обусловила критическую направленность и некоторую предвзятость авторов в оценке современной им системы местного самоуправления². Очень часто местное самоуправление рассматривалось с позиций программ различных политических партий³.

Современные исследования также не отличаются строго научной беспристрастностью. Налицо тот факт, что отрицание советскими историками самой возможности существования местного самоуправления до революции 1917 г. сменилось ныне утверждением, что оно в России имеет глубокие исторические корни и было всегда⁴.

Осмелимся высказать первую, и наиболее важную для нашего исследования мысль, что решение именно этого вопроса – о возникновении самоуправления в России – будет являться ключом для дальнейшего рассмотрения и понимания интересующей проблемы.

Еще в древней и средневековой Руси существовало вече – собрание всего народа. Оно ведало кроме местных и общегосударственными делами. В дальнейшем, после освобождения от татарского ига и создание единого Русского государства, роль вече упала, но элементы самоуправления сохранялись и имели определенное развитие. И.Я.Фроянов, давая характеристику деятельности Ивана Великого, пишет: «Из глубины веков Иван III подает нам пример гибкого взаимодействия централизованной, автократической власти и местного самоуправления. Собранная государем сильная центральная власть, опирающаяся на самостоятельные местные союзы, составляет своеобразие русской истории... Ослабление того или другого, – продолжает исследователь, – всегда было чревато неустройствами и потрясениями, конечным распадом стран»⁵. При Иване IV достаточно широкие полномочия были даны «земским» и «губным» старостам, избираемым населением. При Петре I были учреждены в городах выборные магистраты, находящиеся в независимом положении по отношению к губернаторам и воеводам. Далее система местного

управления была существенно преобразована при Екатерине II. Новые ее основы установились в таких актах как Учреждение о губерниях (1775 г.), Жалованная грамота дворянству (1785 г.), Грамота на права и выгоды городов (1785 г.). Местные учреждения той эпохи были тесно взаимосвязаны с сословным строем. Например, дворянству было предоставлено право замещать по выбору значительную часть губернской и уездной администрации и суда⁶. Однако «наличность в числе губернских и уездных учреждений того времени выборных еще не создавала у нас самоуправления в современном смысле этого слова: для понятия самоуправления ... существенно независимое положение выборных органов по отношению к органам коронным, — писал в конце XIX в. Н.И. Лазаревский, — выборность представляет существенную ценность не сама по себе, а потому, что она гарантирует ... действительную независимость выборных органов по отношению к органам коронного управления и вместе с тем может создавать тесную связь выборных органов с местным населением»⁷. В.О.Ключевский со свойственной ему меткостью замечал по этому поводу: «Народное представительство немыслимо без местного самоуправления, — и продолжал, — свободный выборный и подневольный избиратель — внутреннее противоречие»⁸.

Таким образом, думается, что мы не ошибемся, если станем утверждать, что подлинное местное самоуправление было создано в России в результате реформ эпохи Александра II. Данная точка зрения поддерживается и целым рядом авторов⁹.

Здесь перед нами возникает проблема определения самого понятия самоуправления. Термин *self-government* возник в XVII в. в Англии, в середине XIX в. был заимствован Германией, а в 1860-е гг. вошел в обиход в России¹⁰. В конце XIX в. термин самоуправление употреблялся в двух значениях. В более широком смысле слова под ним понимали государственное устройство, при котором правительство избирается и зависит от народа, т.е. республиканскую форму правления. Однако чаще он применялся в качестве синонима местного самоуправления. В XIX в. наиболее общим было признано определение: «самоуправление — право, предоставляемое государством своим составным частям, общинам, сословиям и корпорациям управлять самостоятельно своими внутренними делами, административными и хозяйственными, под контролем агентов правительственной власти»¹¹. Из этого определения легко понять, что самоуправление возникает лишь тогда, когда государство дос-

тигает определенной стадии развития и в состоянии безболезненно поделиться своими функциями с обществом.

Для того чтобы яснее представить себе, какова роль самоуправления в структуре управления России, остановимся подробнее на еще одной важной историографической проблеме – на вопросе о теориях самоуправления.

При ретроспективном анализе процесса становления и развития концепций местного самоуправления в России (середины XIX – начала XX вв.) открывается возможность вычленить главный вектор его движения – в сторону неуклонного усиления и повышения значимости института местного самоуправления, роли человека и гражданина в нем. Процесс становления местного самоуправления ведет к сбалансированности систем функционирования властных отношений и способствует высвобождению творческой энергии граждан для активной деятельности в любой сфере.

В середине XIX в. для большинства прогрессивных мыслителей России самых разных идейно-политических воззрений было очевидно, что реформы местного самоуправления не состоятся, если преобразования не будут сопровождаться последовательными изменениями властных отношений (между органами местного самоуправления и органами государственной власти), если не изменится характер соотношения местного самоуправления с центральной властью. Правда, характер и конкретное распределение властных полномочий представлялись по-разному. Понимание сущности политических преобразований для многих исследователей неразрывно связывалось с разработкой теоретических концепций местного самоуправления, формированием законодательства, регулирующего данную деятельность.

В науке до сих пор нет единого представления о количестве теорий построения местного самоуправления. Так, например, Н.И.Лазаревский выделял четыре: свободной общины, хозяйственную и общественную, самоуправляющихся единиц как юридических лиц; политические теории¹². Г.С.Михайлов, уже в начале XX столетия выделял хозяйственную и общественную, государственную, политические теории¹³, а современные исследователи говорят о значительно большем количестве: теория свободной общины, общественная, государственная, теория дуализма муниципального управления, теория социального обслуживания и проч.¹⁴

В XIX – начале XX вв. существовало несколько теорий местного самоуправления. Одной из старейших была теория свободной общины,

разработанная немецким юристом и философом Г.Аренсом. Она рассматривала общественную власть в качестве четвертой власти и не допускала никакого вмешательства государства в общественные дела. Согласно этой теории общины по своей природе самостоятельны, они не созданы. А лишь признаны государством, и потому имеют самостоятельное право управлять своими собственными делами; общины являются субъектами принадлежащих им прав, а их должностные лица – суть органы не государства, а общины¹⁵. Уточнение положений теории свободной общины привело к появлению хозяйственной теории самоуправления (Р.Моль и О.Гирке), которая обосновывала материальные различия правомочий государственных органов местного управления и органов местного самоуправления. Согласно этой теории самоуправление – настоящее заведование хозяйственными делами местного характера, а не делами государственного управления. Ее заслуга – анализ и разграничение предметов ведения государства и системы местного самоуправления, а также вопросов компетенции публично-правового и часто-правового характера муниципальных органов. Одним из наиболее видных сторонников указанной теории в России был кн. А.И.Васильчиков, признававший самоуправлением «такой порядок внутреннего управления, при коем местные дела и должности замещаются местными жителями – земскими обывателями»¹⁶.

В начале XX в. множество сторонников имела общественная теория самоуправления, суть которой заключалась в противопоставлении государства и местного самоуправления, в признании свободы осуществления своих задач местными сообществами. В.Н.Гессен так охарактеризовал эту теорию: «самоуправление существует рядом с государством – это два замкнутых круга, две самостоятельные сферы общежития, имеющие особое, специфическое содержание, – местные интересы с одной стороны, и национальные – с другой»¹⁷.

Указанные теории, как можно судить, противопоставляли общественное начало государственному, а под самоуправлением понимали организацию, свободную от контроля государства. Совсем иную позицию в рассматриваемом вопросе заняли сторонники государственной теории самоуправления (Р.Гнейст и Л.Штейн), которая мыслила сущность местного самоуправления в обеспечении государственных интересов и целей, понимала под самоуправлением «форму децентрализации управления, а его органы – суть органы государственного территориального уп-

равления, поэтому самоуправление есть государственное управление округов и общин через почетные, безвозмездно выполняемые должности»¹⁸. По определению другого видного сторонника государственной теории А.Д.Градовского, «самоуправление прежде всего государственное явление, т.е. предполагает существование сильной и единой государственной власти», которая является главным условием для сохранения политической и национальной целостности страны¹⁹. В работах ученика Градовского Н.М.Коркунова получила развитие теория «самоуправляющихся единиц, как юридических лиц» или юридическая теория, близкая по характеру к государственной. Органы самоуправления признавались органами местной общины, выполнявшими функции государственного управления²⁰.

Мы подробно остановились на вопросе о теориях местного самоуправления для того, чтобы яснее представить себе, каковы были настроения в российском обществе по вопросу проведения реформы местного самоуправления. Указанные теории родились не в один день с введением института самоуправления, но развивались вместе с ним, давая ответ на вызовы времени. В России конца XIX в. складывалась парадоксальная ситуация. С введением земств и органов городского самоуправления предметы местного управления все больше переходили в руки учреждений местного самоуправления, а власть, напротив, продолжала сосредоточиваться в руках правительственных органов. А.Градовский в этой связи отмечал: «В руках правительственных учреждений оставалась власть без компетенции; в руках земских учреждений сосредоточивалась компетенция без власти», а сами земства превратились в «администрацию *incognito*»²¹. В этот период необходимо было преодолеть узость подхода к понятию власти и усилить социально-системный аспект ее анализа.

Реформы местного самоуправления привели к многочисленным конфликтам с самодержавием и коронной бюрократией. И исследование проблем взаимодействия властных структур и органов местного самоуправления – одна из важнейших историографических проблем, которой в последнее время уделяется все больше внимания²².

Таков весьма краткий обзор основных проблем, которые можно выделить в рамках историографического анализа истории местного самоуправления в России. Приведенные исследования далеко не исчерпывают весь объем написанного по интересующей нас проблеме – это лишь малая часть богатейшего наследия. Начиная с 90-х гг. XX в. история ме-

стного самоуправления приобрела значение крупной научно-исследовательской темы, о чем убедительно говорят десятки диссертаций и монографий, написанные за последние десять лет, особенно на региональном уровне. Подверглись детальному рассмотрению проблемы избирательной системы и избирательного процесса; правительственного устройства и взаимоотношения с органами местного самоуправления; правовые аспекты проблемы, и особенно – непосредственное изучение опыта самоуправления в отдельных регионах. Но вместе с тем, говорить о том, что тема полностью раскрыта, не представляется возможным. В последние годы наметился междисциплинарный подход к ее изучению. Появилось достаточное количество работ профессиональных историков, юристов и политологов, которые с позиций различных наук подходят к рассмотрению проблем истории и теории местного самоуправления в России²³.

Особый интерес сегодня, по-нашему глубокому убеждению, должна приобрести проблема именно о месте и роли самоуправления в структуре политического устройства и организации властных отношений в России. Анализ существующей литературы по проблеме приводит нас к пониманию того, что историю местного самоуправления в России целесообразно рассматривать именно в контексте ее политической модернизации.

На наш взгляд, проблема развития самоуправления в России разрешима в плане сравнительного анализа двух концепций самоуправления. В одном случае местное самоуправление рассматривается как элемент общей системы управления, отличный от других порядком формирования, внутренней структурой, исполняемыми функциями, механизмом административного контроля со стороны вышестоящих правительственных организаций. В другом случае самоуправление понимается как принцип построения всей системы государственной власти и управления. Разрешение вопроса о том, насколько осуществимы были обе эти концепции самоуправления в России второй половины XIX – начала XX вв. – насущная задача, которая ждет обстоятельного исследования.

Примечания

- 1 Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т.1–2. СПб., 1872; Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. Т.1–2. СПб.; Ярославль, 1875–1877; Он же. Наше городское самоуправление // Дитятин

- И.И. Статьи по истории русского права. СПб., 1896. С.232–270; Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России. IX–XIX столетия. Исторический очерк. Пг., 1917; Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. Т.1–4. СПб., 1909–1911; Богословский М.М. Земское самоуправление на русском Севере в XVII в. Т.1–2. М., 1909–1912.
- 2 См.: Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычай, повинность, право // Отечественная история. 2001. № 2. С.3.
 - 3 Данилов Ф.А. (Ачадов). Взгляды социалистических партий на общественное управление. М., 1906; Волин Б.М. Интересы пролетариата в городском самоуправлении. М., 1917; Илимский Д.И. Самоуправление и самоуправство. М., 1917; Даринский М. О городском самоуправлении. М., 1917.
 - 4 См.: Писарькова Л.Ф. Указ.соч. С.3–4.
 - 5 Фроянов И.Я. Иван III и русская государственность // Фроянов И.Я. Начала русской истории. Избранное. М., 2002. С.924.
 - 6 См.: Платонов С.Ф. Сочинения в 2-х т. Т.1. СПб., 1993.
 - 7 Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т.2. СПб., 1910. С.213–214.
 - 8 Ключевский В.О. Сочинения. Т.II. М., 1957. С.377–378.
 - 9 Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.2. Отд. III. Самоуправление. СПб., 1897. С.347–359; Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Ч.1. СПб., 1892. С.1–8; Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. М., 1999; Вернадский Г.В. Русская история. СПб., 1997. С.227.
 - 10 Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.; Л., 1928. С.235.
 - 11 Большая энциклопедия. Б.г. Т.17. С.35.
 - 12 Лазаревский Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица. СПб., 1903. С.35–46.
 - 13 Михайлов С.Г. Местное советское управление. М., 1927. С.147.
 - 14 См.: Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С.17–21.
 - 15 См.: Лазаревский Н.И. Указ.соч. С.4.
 - 16 Васильчиков А.И. Указ. соч. Т 1. С.1.
 - 17 Гессен В.Н. Вопросы местного управления. СПб., 1896. С.121.
 - 18 См.: Гнейст Р. История государственных учреждений Англии. СПб., 1876. С.416–418.
 - 19 Градовский А.Д. История местного управления в России // Собрание сочинений. Т 2. СПб., 1899. С.75.
 - 20 См.: Писарькова Л.Ф. Указ.соч. С.7.
 - 21 Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т.8. С.539–540.
 - 22 См.: Общественность и реформы в России 60–70-х гг. XIX в. Дисс... канд.

ист. наук. М., 1996; Жукова Л.А. Взаимодействие властных структур и органов земского самоуправления в России. 1864–1917 гг. Дисс... докт. ист. наук. М., 2000; Чирков М.С. Земство и власть в России. 1890 – февраль 1917 г. Дисс... канд. ист. наук. Самара, 2000 и др.

- 23 См., напр.: Чичерова И.А. Земское и городское самоуправление в России второй половины XIX в. (историко-правовой анализ). Дисс... канд. юрид. наук. М., 1995; Шендригин Е.Н. Государственная власть и местное самоуправление (историко-правовой анализ). Дисс... докт. юрид. наук. СПб., 1997; Усягин А.В. Политологический анализ концепций развития представительных учреждений в России на этапе реформ второй половины XIX в. Дисс... канд. полит. наук. СПб., 1998; Некрасов Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования. Дисс... докт. юрид. наук. М., 1999; Кирюхина М.Н. Проблемы взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления в России (историко-теоретический анализ). Дисс... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2000; Титаренко В.А. Эволюция концепций местного самоуправления в России во второй половине XIX – начале XX вв. Дисс... канд. полит. наук. Саратов, 2001; Малхозов В.А. Нормативно-правовое регулирование деятельности органов городского самоуправления в России: историко-правовой аспект. Невинномысск, 2002; Савельева И.Г. Современный этап развития местного самоуправления в России с учетом мирового и отечественного исторического опыта. Дисс... канд. ист. наук. М., 2002 и др.

*Кананькина Е.С.
(Екатеринбург)*

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ

Смысл и сущность управления образовательными процессами сводится к одному, самому главному критерию – качеству образования. В докладе ЮНЕСКО «Реформы и развития высшего образования: Программный документ» был сделан вывод о том, что сегодня в кризисе находится высшее образование. В нашей стране подобный кризис охватывает всю систему образования. Среди его признаков мы находим такие как: ухудшение качества образования, увеличение разрыва между потребностями общества в образовании и качеством выпускаемых специалистов¹.

Качество в сфере высшего образования является многомерной концепцией, которая должна охватывать все его функции и виды деятельно-